# LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

## Comentario al artículo 2 del TUO de la Ley N.° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo

**José María Pacori Cari**[*]

**Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal. Asociado a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario.**

**Sumario: 1. Principios aplicables al proceso contencioso-administrativo - 2. Principio de integración - 3. Principio de igualdad procesal - 4. Principio de favorecimiento del proceso - 5. Principio de suplencia de oficio**

*Generalibus principiis non derogatur*[1]. Al decir "en el principio", nos referimos al inicio de algo. Si necesitamos saber el inicio del Derecho como tal, recurriremos a los principios generales del derecho, los cuales, al ser su inicio, orientan la aplicación, interpretación e integración de las normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico procesal contencioso-administrativo requiere desarrollarse a partir de sus principios que lo fundamentan, los cuales son criterios de orientación de los jueces contenciosos administrativos en el desarrollo de los procesos a su cargo.

### 1. Principios aplicables al proceso contencioso-administrativo

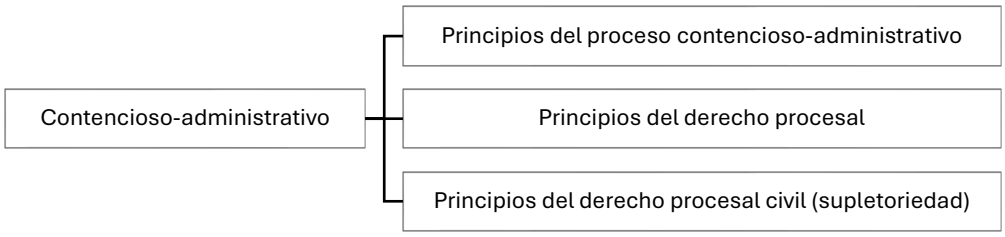
El artículo 2, primer párrafo, del TUO de la Ley N.° 27584 establece:

*"El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible".*

[*] Cita: **Pacori Cari**, José María (2026). **Los principios del proceso contencioso-administrativo. Comentario al artículo 2 del TUO de la Ley N.° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.** Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, abril 2026, pp. 17-28. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] Los principios generales no se derogan.




En el proceso contencioso-administrativo peruano se establecen de manera enunciativa cuatro (4) principios: integración, igualdad procesal, favorecimiento del proceso y suplencia de oficio. Estos principios son típicos del contencioso-administrativo; sin embargo, no excluyen otros principios de aplicación especial, como sería el principio de publicidad en lo contencioso-administrativo consistente en:

*"**Todo proceso será público**, salvo que expresamente la ley disponga lo contrario o el Tribunal así lo decida por razones de seguridad, de moral o de protección de la personalidad de alguna de las partes" (el resaltado es nuestro; art. 9 Ley 350, Nicaragua)*.

Adicionalmente a los principios del contencioso-administrativo deberán aplicarse los principios del derecho procesal, que incluirán los principios constitucionales y convencionales en materia procesal, esto es, los principios procesales que derivan de la Constitución y tratados sobre derechos humanos. No se establece una relación de subordinación de los principios del derecho procesal a los principios del contencioso-administrativo, ambos listados de principios, que no son taxativos, cooperan en la aplicación, interpretación e integración de las normas procesales de lo contencioso administrativo. Si bien el listado de principios del derecho procesal no es *numerus clausus*, podemos enumerar estos principios a partir de lo indicado por el jurista José Ovalle Favela:

| | |
|---|---|
| **Contradicción** | Fórmula *audiatur et altera pars* (óigase a la otra parte). Impone al juzgador el deber de resolver sobre los pedidos que le formulen cualquiera de las partes, oyendo previamente las razones de la contraparte. |
| **Igualdad de las partes** | El deber del juez de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales. |
| **Preclusión** | Pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal: i) por no haber observado la oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; ii) por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; y, iii) por haberse ejercido ya una vez, válidamente, esa facultad. |
| **Eventualidad** | Impone a las partes el deber de presentar en forma simultánea y no sucesiva todas las acciones, excepciones, alegaciones y pruebas que correspondan a un acto o etapa procesal. |
| **Economía procesal** | Se debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos. |
| **Lealtad y probidad** | El proceso debe ser considerado por las partes y sus abogados como un instrumento estatal para solucionar conflictos, no como una hábil maquinación para hacer valer pretensiones ilegales, injustas o fraudulentas. |
| **Oralidad y escritura** | Se refiere a la forma que predomina en el proceso: predominio de lo oral sobre lo escrito o de lo escrito sobre lo oral. |

Ahora bien, **supletoriamente** a la aplicación de los principios del contencioso-administrativo y del derecho procesal, se aplicarán los principios del derecho procesal civil que, si bien tampoco, en su enumeración, son taxativos, podemos encontrar un listado, *numerus apertus*, en el Título Preliminar del Código Procesal Civil (CPC) peruano donde encontramos los siguientes principios que, adaptándolos a la naturaleza del contencioso-administrativo, serían:

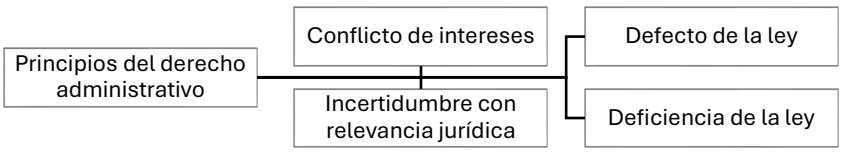
| | |
|---|---|
| **Dirección** | La dirección del proceso está a cargo del Juez (art. II CPC) |
| **Impulso del proceso** | El Juez debe impulsar el proceso por sí mismo, siendo responsable de cualquier demora ocasionada por su negligencia (art. II CPC) |
| **Iniciativa de parte** | El proceso se promueve solo a iniciativa de parte, la que invocará interés y legitimidad para obrar (art. IV CPC). |
| **Conducta procesal** | Todos los partícipes en el proceso adecúan su conducta a los deberes de veracidad, probidad, lealtad y buena fe (art. IV CPC). |
| **Inmediación** | Las audiencias y la actuación de medios probatorios se realizan ante el Juez, siendo indelegables bajo sanción de nulidad (art. V CPC). |
| **Concentración procesal** | El proceso se realiza procurando que su desarrollo ocurra en el menor número de actos procesales (art. V CPC). |
| **Economía procesal** | El Juez dirige el proceso tendiendo a una reducción de los actos procesales, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones que lo requieran (art. V CPC). |
| **Celeridad procesal** | La actividad procesal se realiza diligentemente y dentro de los plazos establecidos (art. V CPC). |
| **Socialización del proceso** | El Juez debe evitar que la desigualdad entre las personas por razones de sexo, raza, religión, idioma o condición social, política o económica afecte el desarrollo o resultado del proceso (art. VI CPC). |
| **Gratuidad en el acceso a la justicia** | El acceso al servicio de justicia es gratuito, sin perjuicio del pago de aranceles judiciales (art. VIII CPC) |
| **Vinculación** | Las normas procesales son de carácter imperativo, salvo regulación permisiva en contrario (art. IX CPC) |
| **Formalidad** | Las formalidades previstas son imperativas. Sin embargo, el Juez adecuará su exigencia al logro de los fines del proceso (art. IX CPC) |
| **Doble instancia** | El proceso tiene dos instancias, salvo disposición legal distinta (art. X CPC). |

Los principios aplicables al contencioso-administrativo sirven de criterios de aplicación, interpretación e integración de las normas procesales contenidas en el TUO de la Ley 27585, *verbi gratia*, respecto de la necesidad de agotar la vía administrativa en el caso de la actuación material que no se sustenta en acto administrativo, al existir duda, se aplicará el principio de favorecimiento del proceso.

**2. Principio de integración**

El artículo 2, inciso 1), del TUO de la Ley N.° 27584 establece:

*"**1. Principio de integración**. Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo"*.



De la enumeración de las pretensiones contenciosas administrativas previstas en el artículo 5 del TUO de la Ley N.° 27584 se verifica que las mismas se refieren a conflictos de intereses entre los administrados y las entidades públicas; sin embargo, ¿será posible la existencia de incertidumbres que deban ser resueltas por los jueces en lo contencioso-administrativo? Esto nos remite a la tercera disposición complementaria final del TUO de la Ley N.° 27584 que indica:

*"De conformidad con lo establecido en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante Decreto Legislativo N.° 1034, el Juez Especializado en lo contencioso administrativo con competencia para conocer de las impugnaciones contra las decisiones de los órganos resolutivos del Indecopi* ***es competente para conocer del procedimiento de autorización*** *previsto en los literales (c) y (d) del numeral 15.3 del artículo 15 de la referida Ley" (el resaltado es nuestro)*.

Esta disposición nos remite al procedimiento de autorización previsto en los literales c) y d) del numeral 15.3 del artículo 15 del Decreto Supremo N.° 111-2024-PCM - Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas – que indica:

*"c) Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales de las personas naturales o jurídicas, sociedades irregulares y patrimonios autónomos y examinar los libros, registros, documentación y bienes, pudiendo comprobar el desarrollo de procesos productivos y tomar la declaración de las personas que en ellos se encuentren".* ***"La Secretaría Técnica deberá obtener autorización judicial previa para proceder al descerraje*** *en caso hubiera negativa a la entrada en los locales o estos estuvieran cerrados, así como para copiar correspondencia privada que pudiera estar contenida en archivos físicos o electrónicos, conforme al proceso especial que a continuación se detalla: (i)* ***La Secretaría Técnica solicitará al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo*** *con competencia para conocer de las impugnaciones contra las decisiones de los órganos resolutivos del Indecopi una* ***audiencia reservada, sin mencionar el nombre de la persona natural o jurídica, sociedad irregular o patrimonio autónomo que será materia de inspección sin previo aviso, o de la solicitud de levantamiento del secreto de las comunicaciones"****. "d)* ***Solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones para recabar elementos de juicio sobre una infracción, en los casos que corresponda. La solicitud se presenta ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo*** *con competencia para conocer de las impugnaciones contra las decisiones de los órganos resolutivos del Indecopi. Para estos efectos, la Secretaría Técnica sigue el procedimiento descrito en el literal precedente y puede solicitar la colaboración del Ministerio Público o de la Policía Nacional" (el resaltado es nuestro)*.

Esta disposición describe la existencia de una incertidumbre jurídica (no contienda) que se tramita a través de las normas del proceso contencioso administrativo contenidas en el TUO de la Ley N.° 27584.

*In essentia*, el principio bajo comentario nos remite a la norma jurídica que se estructura a partir de un supuesto de hecho y su consecuencia; *ergo*, el defecto (imperfección) o deficiencia (falta) del supuesto de hecho de una norma imposibilita la existencia de una consecuencia jurídica, motivando el uso de los métodos de integración jurídica.

**a. Defecto de la ley**. El defecto en la ley consiste en su imperfección; la ley establece un supuesto de hecho imperfecto al que no puede imputarse perfectamente el caso concreto.

**b. Deficiencia de la ley**. La deficiencia de la ley significa la falta de un supuesto de hecho en la ley que regule un caso concreto.

De esta manera, la imperfección y falta de supuesto de hecho de una norma que determine su consecuencia no imposibilita al juez contencioso-administrativo emitir sentencia sobre el fondo del conflicto o incertidumbre jurídica, en tales casos, deberá aplicar los principios del Derecho Administrativo. En el considerando 4.6 de la Sentencia de Casación N.° 22223-2019 Cañete emitida el 24 de mayo de 2022 se indica:

*"Al respecto, en aplicación del **principio de integración**, se le prohíbe al juez argumentar que ante la existencia de un vacío no brinde una solución al caso. Principio que guarda relación con lo prescrito en el artículo VIII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y en el derecho en general: la prohibición del **non liquet**, o la regla que impide al juez dejar de resolver un caso puesto a su conocimiento por vacíos o deficiencias del derecho aplicable. Ante ello, en el proceso contencioso administrativo en concreto, el juez debe recurrir a los principios como método de integración e interpretación, razón por la cual, **de darse el caso de un vacío en el ordenamiento, los principios del derecho administrativo le sirven para integrar el ordenamiento. También, sirven como guía interpretativa en caso existan diversas normas aplicables**. Son los principios jurídicos propios del derecho administrativo los que servirán para guiar al juez hacia la interpretación correcta" (el resaltado es nuestro)*.

Ahora, no es posible identificar los principios del Derecho Administrativo con los principios del procedimiento administrativo, aunque se establezca su versión procedimental de aquellos, *verbi gratia*, el principio de legalidad en el procedimiento administrativo es también un principio del Derecho Administrativo, pero aplicable al procedimiento administrativo. Los principios del Derecho Administrativo sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo positivo, conforme se indica en el inciso 3), numeral 2.10, del artículo V del TUO de la Ley N.° 27444 que indica:

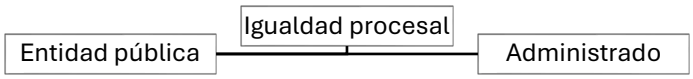
*"**2.10. Los principios generales del derecho administrativo**. 3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y **2.10 sirven para interpretar y delimitar** el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren" (el resaltado es nuestro)*.

Estos principios del Derecho Administrativo no están enumerados taxativamente; sin embargo, los más conocidos son los siguientes: legalidad, supremacía del interés público sobre el interés particular, transparencia y publicidad, eficiencia y eficacia, razonabilidad y proporcionalidad, realidad, abuso de poder e interdicción a la arbitrariedad.

**3. Principio de igualdad procesal**

El artículo 2, inciso 2), del TUO de la Ley N.° 27584 establece:

*"**2. Principio de igualdad procesal**. Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado"*.



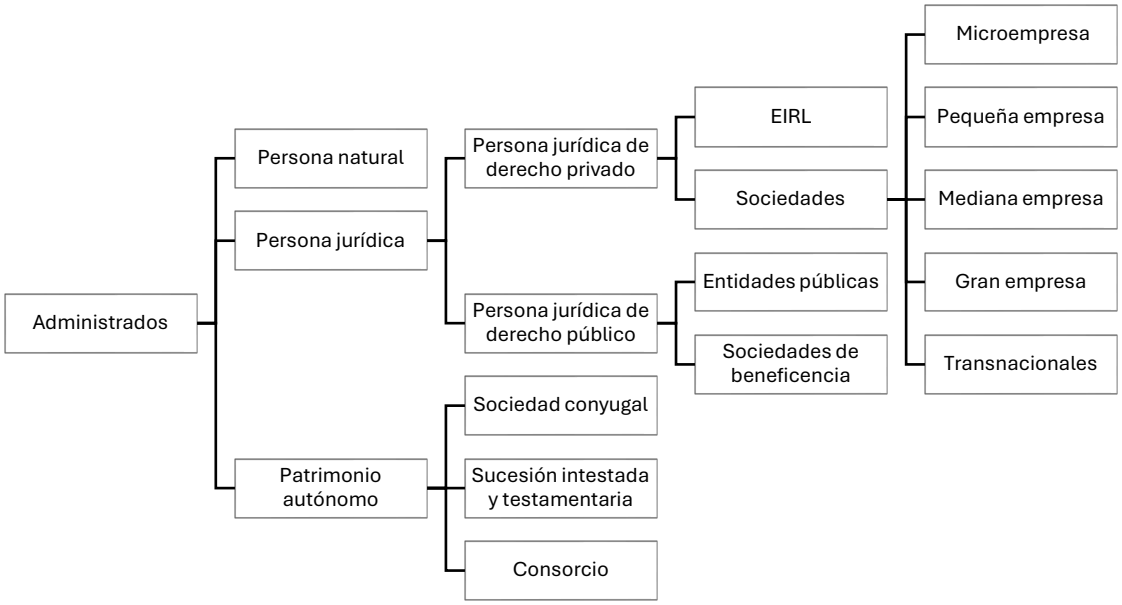

En el contencioso-administrativo las partes procesales deben ser tratadas con igualdad, sean administrados o entidades públicas. Este principio, a veces, es considerado injusto con relación al administrado; sin embargo, tal injusticia no es tal, por cuanto es necesario establecer qué se entiende por administrado o entidad pública.

**3.1. ¿Qué es el administrado?** La determinación de lo que se entiende por administrado nos remite a las siguientes disposiciones:

a. El artículo 61, inciso 1), del TUO de la Ley N.° 27444 que indica: *"Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados"*.

b. El artículo 62 del TUO de la Ley N.° 27444 que indica: *"Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse"*.

Si bien no se indica expresamente como administrados, también se incluirán a los patrimonios autónomos, *verbi gratia*, sociedad conyugal, sucesión intestada o testamentaria o consorcio, entre otros. De lo indicado podemos establecer quiénes se consideran administrados

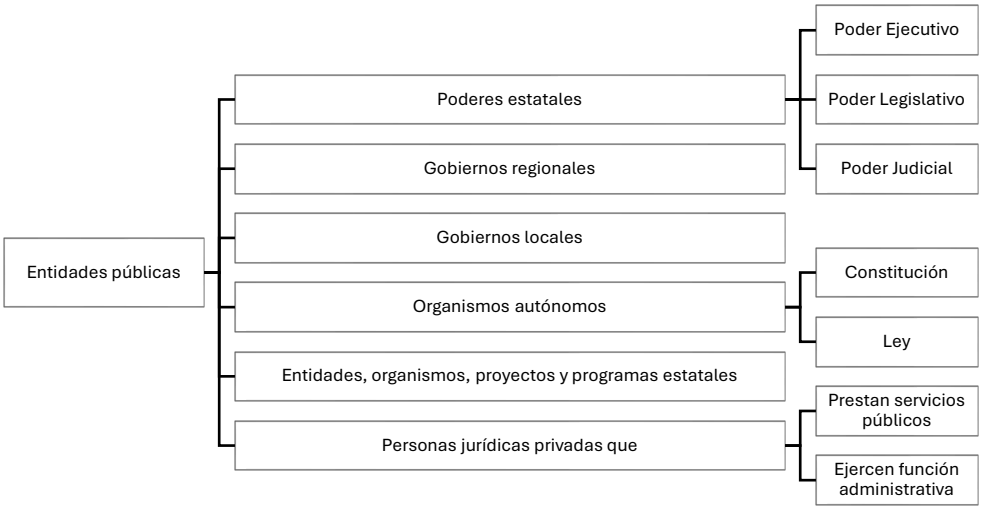


Como se verifica, las entidades públicas también pueden actuar como administrados, supuesto en el cual son titulares de potestades e intereses, *verbi gratia*, una municipalidad distrital, en su calidad de administrada, demanda la nulidad de un acto administrativo emitido por la Superintendencia de Bienes Nacionales que reconoce derechos de superficie a favor de la Policía Nacional del Perú.

**3.2. ¿Qué es la entidad pública?** Las entidades públicas se establecen en el artículo I del TUO de la Ley N.° 27444 que indica:

*"Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y, 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia"*.

Con relación a las entidades públicas, las graficamos de la siguiente manera:




De esta manera, en la relación jurídica procesal contenciosa administrativa, los administrados y entidades públicas son iguales en sus deberes, derechos, facultades, potestades y cargas procesales; *ergo*, cuando el administrado es una empresa transnacional o gran empresa que demanda a una municipalidad de centro poblado, tanto el administrado como la entidad se consideran iguales.

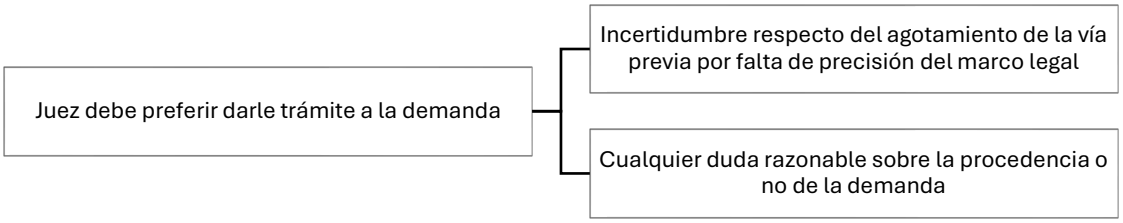
Ahora, en el supuesto de que se considere que el administrado es una persona natural que pertenece a un grupo vulnerable, *verbi gratia*, discapacitados, menores de edad, mujeres trabajadoras o adultos mayores, este principio de igualdad de trato deberá

complementarse con el principio de socialización del proceso previsto en el artículo VI del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente, que indica:

*"El Juez debe evitar que la desigualdad entre las personas por razones de sexo, raza, religión, idioma o condición social, política o económica afecte el desarrollo o resultado del proceso"*.

**4. Principio de favorecimiento del proceso**
El artículo 2, inciso 3), del TUO de la Ley N.° 27584 establece:

*"**3. Principio de favorecimiento del proceso**. El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa. Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma"*.




Este principio deriva del principio *pro actione* por el cual, presentada la demanda, se debe preferir darle trámite a fin de garantizar el derecho de acción como etapa de la tutela jurisdiccional efectiva. En la sumilla de la Sentencia de Casación N.° 24559-2019 Ancash se indica:

*"Las resoluciones de vista y de primer grado, incurren en infracción normativa del artículo 2 numeral 3) del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, aprobado por Decreto Supremo N.° 011-2019-JUS, y como tal afectan también los incisos 3) y 5) del artículo 139 de la Constitución Política, al declarar la improcedencia de la demanda, por un supuesto de haber operado la caducidad, sin haber valorado debidamente los argumentos de apelación de la parte demandante, **por lo que en aplicación del Principio de Favorecimiento del Proceso y en observancia del principio pro actione, se deberá preferir dar trámite a la demanda**" (el resaltado es nuestro)*.

Sin embargo, también deriva en el principio *favor processum* por el cual, durante la tramitación del proceso, se debe preferir la procedencia de la demanda. Mientras el *pro actione* se refiere a la admisión de la demanda para darle trámite, el *favor processum* se refiere a la continuación del trámite de la demanda en caso de que se dude de su procedencia; el primero tutela el derecho de acción, el segundo, el debido proceso, ambas facetas de la tutela jurisdiccional efectiva.

El **rechazo liminar de la demanda** implica declararla improcedente al momento de calificarla, imposibilitando el inicio de un proceso contencioso-administrativo, es decir, no se permite iniciar el proceso. Esta facultad del juez de rechazar liminarmente una demanda se deriva del artículo 51, inciso 4) del Código Procesal Civil que indica:

*"Los Jueces están facultados para": "4. Rechazar liminarmente el pedido que reitere otro propuesto por cualquier litigante y por la misma razón, o cuando a pesar de fundarse en razón distinta, éste pudo ser alegado al promoverse el anterior"*.

Sin embargo, en el contencioso-administrativo esta facultad de rechazo liminar, prevista en el proceso civil, no se aplicará cuando exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa por falta de precisión del marco legal; *ergo*, el principio de favorecimiento es típico del contencioso-administrativo, pero, para su aplicación, se estará a las dos (2) condiciones que exige, como son: i) incertidumbre del agotamiento de la vía previa y ii) falta de precisión del marco legal.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Incertidumbre del agotamiento de la vía previa | Falta de precisión del marco legal | Favorecimiento del proceso | El administrado solicita, le responden con carta, pide nulidad (no apelación), le responden con oficio, no se regula la carta, ni el oficio. |
| Incertidumbre del agotamiento de la vía previa | Precisión del marco legal | No favorecimiento | Se emite resolución que agota la vía administrativa, pero no le dicen al administrado que agotó la vía administrativa |
| Certidumbre del agotamiento de la vía previa | Falta de precisión del marco legal | No favorecimiento | El administrado sancionado agota la vía administrativa, pese a que las normas no son precisas. |
| Certidumbre del agotamiento de la vía previa | Precisión del marco legal | No favorecimiento | El administrado multado interpone apelación, al ser desestimada, interpone demanda. |

Conforme a este cuadro, el favorecimiento del proceso solo se aplicará si se dan dos (2) condiciones concurrentes: i) incertidumbre del agotamiento de la vía previa: ¿se agotó o no se agotó?; y ii) falta de precisión del marco legal: ¿dice o no dice la norma?, *verbi gratia*, el TUO de la Ley N.° 27584 no regula el agotamiento de la vía administrativa respecto de una actuación material no sustentada en acto administrativo; sin embargo, ante esta incertidumbre se deberá admitir a trámite la demanda.

Por otro lado, no es posible identificar al **agotamiento de la vía previa** con el agotamiento de la vía administrativa, este es una especie del primero, *verbi gratia*, constituye el agotamiento de la vía previa, no vía administrativa, la reclamación de cumplimiento de una ley o acto administrativo firme previa a la presentación de la demanda contencioso-administrativa, conforme al artículo 20, inciso 2) del TUO de la Ley N.° 27584 que indica:

*"**No será exigible el agotamiento de la vía administrativa** en los siguientes casos": "2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del artículo 5. **En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida**" (el resaltado es nuestro).*

También se indica que, en caso de **duda razonable** sobre la procedencia de la demanda, el juez deberá preferir darle trámite. En el caso de que el juez esté entre dos (2) decisiones: declarar procedente o improcedente la demanda, deberá decidir por darle trámite para que, a partir del principio de contradicción en el curso del proceso contencioso-administrativo, establezca la decisión correcta. Ahora, esta duda debe ser razonable, es decir, derivar del entendimiento, no del sentimiento. En el considerando cuarto, numeral 4), de la Sentencia de Casación N.° 33369-2019 Lima se indica:

*"De acuerdo al primer párrafo del numeral 3 del precitado artículo 2 de la Ley N.° 27584, el principio de favorecimiento del proceso regula un supuesto de hecho aplicable ante la eventualidad del rechazo liminar de la demanda (o de su improcedencia), en caso de que por falta de previsión del marco legal exista incertidumbre jurídica sobre el cumplimiento del requisito de agotamiento de la vía administrativa. Asimismo, en el segundo párrafo del precitado artículo, se hace la salvedad de que el Juez debe preferir la admisión a trámite de la demanda, siempre que exista cualquier otra duda sobre la procedencia o no de esta. Por tanto, debe quedar claro que el acotado principio está referido a la procedibilidad de la demanda contencioso administrativa, que en algunos casos puede evaluarse ante el incumplimiento del requisito de agotamiento de la vía administrativa y* ***en otros casos puede analizarse en razón de otra duda que tenga el Juzgador, pero en ambos casos se circunscribe al favorecimiento que se brinda al administrado respecto a la procedencia de la materialización de su derecho de acción****" (el resaltado es nuestro)*.

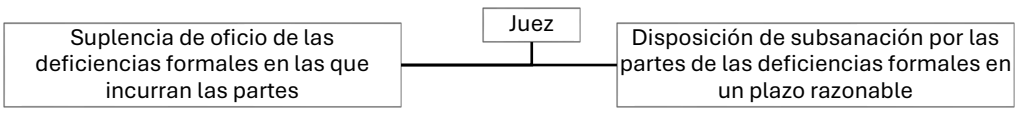
*Ergo*, el principio de favorecimiento del proceso se aplicará respecto de la duda razonable sobre el agotamiento de la vía previa y también sobre la duda razonable en la existencia o no de las condiciones de la acción (interés para obrar y legitimidad para obrar) y/o presupuestos procesales (capacidad procesal, competencia y demanda en forma). En el considerando cuarto, numeral 4.2, de la Sentencia de Casación N.° 9304-2018 Callao que indica:

*"Siguiendo la línea de lo expuesto por el citado autor, el principio de favorecimiento del proceso* ***no se traduce en la inaplicación de ciertos requisitos legales para lograr la admisión de una demanda contencioso administrativa, volviéndolos de esta forma en inexigibles, sino que otorga al Juez la potestad de admitir una demanda carente de ciertas formalidades siempre existan dudas sobre su cumplimiento, pero ante la inexistencia de dichas dudas, deberá optar por declarar su improcedencia****. En este sentido, este principio procesal no desconoce los presupuestos o requisitos legales que rigen para alcanzar la procedencia de una demanda contencioso administrativa, sino que permite superarlos en caso se presente alguna situación fáctica que impida conocer, con certeza, su cumplimiento, permitiéndose que la Judicatura resuelva a favor del administrado y admita a trámite la demanda con el fin de evitar que se produzca una irrazonable e insalvable violación de su derecho al acceso a la jurisdicción" (el resaltado es nuestro)*.

**5. Principio de suplencia de oficio**

El artículo 2, inciso 4, del TUO de la Ley N.° 27584 establece:

***"4. Principio de suplencia de oficio****. El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio"*.




El juez debe preferir que se cumpla la finalidad de los actos procesales de las partes sobre las formalidades no sujetas a nulidad procesal o, no estando sujetas a nulidad,

contravengan la finalidad del contencioso-administrativo consistente en el control jurídico de las actuaciones administrativas y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. En la sumilla de la Sentencia de Casación N.° 12940-2015 Tacna se indica:

*"Por consiguiente, teniendo en cuenta los principios del proceso contencioso administrativo y constitucionales, las instancias de mérito incurren en error al convertir las normas del proceso civil, en ritos sacramentales rodeados de excesivo formalismo, aplicándolas sin atender la naturaleza especial del conflicto, sobre todo al momento de la calificación de demanda; ya que no le corresponde al Juez, en esta etapa preliminar, la calificación o evaluación de los medios probatorios aportados, pues la ausencia o defectos que incurra el demandante en el aporte de la prueba, serán objeto de apreciación y evaluación en la etapa respectiva durante la tramitación del mismo, pues constituyen sustento de la pretensión postulada en la demanda"*.

Las formalidades previstas en el proceso contencioso-administrativo son imperativas y vinculan a las partes; sin embargo, deben adecuarse al cumplimiento de los fines del proceso. En el séptimo considerando de la Sentencia de Casación N.° 4677-2014 Lima se indica:

*"Como se advierte, tal suplencia no supone modificación de la demanda y solo faculta a subsanar deficiencias formales, al extremo que cuando ello no sea posible por parte del mismo juez, este debe otorgar un plazo razonable para la subsanación. De allí que se haya manifestado: El principio de suplencia de oficio permite que el Juez pueda de oficio, corregir en la medida que este a su alcance, cualquier defecto procesal que advierta en el proceso, sin tener que esperar que lo haga la parte. Dicho principio tiene dos fundamentos: el primero que es la concepción del Juez como director del proceso, y el segundo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. De esta forma, con la finalidad de evitar que el proceso concluya o se dilate por una deficiencia formal, se establece como deber del Juez que supla cualquier deficiencia en la que puedan haber incurrido las partes, con lo cual el Juez debe asumir un rol más activo dentro del proceso"*.

**Conclusión**

En conclusión, al proceso contencioso administrativo se aplican los principios del contencioso-administrativo, los principios del derecho procesal (aplicables a todos los procesos) y, supletoriamente, los principios del derecho procesal civil (adecuándolos a la naturaleza de lo contencioso-administrativo). Estos principios son criterios de aplicación, interpretación e integración de las normas procesales en lo contencioso-administrativo. En efecto, en lo contencioso-administrativo se aplican especialmente los siguientes principios: i) el principio de integración (en caso de vacío se aplican los principios del Derecho Administrativo); ii) el principio de igualdad procesal (las entidades públicas y los administrados son iguales en lo contencioso-administrativo); iii) el principio de favorecimiento del proceso (en caso de duda razonable sobre la procedencia de la demanda se optará por darle trámite); y, iv) el principio de suplencia de oficio (las formalidades no esenciales son suplidas de oficio por el juez).

**Referencias**


- Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.

- Decreto Supremo N.° 011-2019-JUS (4 de mayo de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo. Perú.
- Ley N.° 350 (18 de mayo de 2000). Ley de regulación de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Nicaragua.
- Ovalle Favela, José (2016). Teoría general del proceso. Séptima edición. México: Oxford.
- Resolución Ministerial N.° 010-93-JUS (22 de abril de 1993). Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Perú.
- Sentencia de Casación N.° 12940-2015 Tacna (3 de julio de 2017). Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencia de Casación N.° 22223-2019 Cañete (24 de mayo de 2022). Perú: Sala de Derecho Constitución y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencia de Casación N.° 24559-2019 Ancash (05 de setiembre de 2023). Perú: Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencia de Casación N.° 33369-2019 Lima (8 de setiembre de 2022). Perú: Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencia de Casación N.° 4677-2014 Lima (8 de agosto de 2017). Perú: Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria.
- Sentencia de Casación N.° 9304-2018 Callao (7 de diciembre de 2022). Perú: Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.